

共同作業センターの現状と課題 —障害者自立支援法施行後の実態アンケートより—

加藤みち代（信州短期大学）

Current state and problem in joint work center —Than an actual situation questionnaire after the enforcement of the handicapped person independence support law—

Michiyo Katou (Shinshu Junior College)

Abstract: Handicapped person independence support law started that they strengthened the working support of the handicapped person as one of the purposes in 2006, and three years passed. What change is seen under the new law as for the joint work center that has been managed as a receptacle of a welfare starting work? The meaning of the research whether the starting work situation is improved for the handicapped person, and working for the handicapped person is described.

Keywords: Handicapped person independence support law, Joint work center, Handicapped person work support

I. はじめに

2009 年版厚生労働白書によれば、昨秋（2008 年）以降の経済不況の影響で多くの人が職を失うなど「社会保障の持つセーフティーネットの機能に対するニーズが差し迫っている」と危機感を示した。2008 年度の国内総生産（GDP）の実質成長率はマイナス 3.3%と戦後最悪で、2009 年 5 月の完全失業率は 5.2%に上る。

このような経済不況は当然障がい者雇用にも影響を与えている。厚労省の調査では、2008 年度の一般就労における障がい者の解雇数は上半期 787 人だったのに対して、下半期は 1,987 人であった。授産施設や共同作業センターで福祉的就労をしている障がい者にも影響は出ており、東京都社会福祉協議会が実施したアンケート⁽¹⁾によれば、企業から仕事を受注する授産施設等の 6 割が仕事が減少しているという調査結果がでている。その結果利用者の工賃が下がり、そのことで利用者の意欲低下や過度な節約による体調不良などの生活や心理面への影響が見られるとのことである。

佐久地域の共同作業センターも例外ではなく、2009 年 5 月 9 日付信濃毎日新聞に「経済危機で仕事減少佐久の共同作業所」という見出しの記事が掲載され、そこには経済危機の影響で障がい者の仕事が減少しており、パ

ン、菓子等の新製品を開発し販売していくといった、共同作業センターとして新規事業に取り組んでいこうとする内容が書かれていた。

筆者は上記の新聞記事を目にし、障がい者の就労支援のために大学として何か協力できないかと考え、共同作業センターと協働して自主製品（パン、菓子類）を大学で販売することに取り組んだ。また、2006 年に障がい者の就労支援を強化することを目的の一つとしてスタートした「障害者自立支援法」が 3 年経過した中で、障がい者の就労にどのような変化をもたらしたのか知りたいと思った。そこで、福祉的就労の受け皿として大きな役割を果たしている長野県内（121 施設）の共同作業センターにアンケートを実施した。本稿では、共同作業センターへのアンケート結果を分析し、共同作業センターとの協働の取り組みを紹介することで「共同作業センターの現状と課題」を述べる。

II. 共同作業センターとは何か

日本では、障がい者を受け入れてくれる就労の場が一般企業において非常に少ない。2009 年 6 月 1 日現在における民間企業の実雇用率は 1.63%（法廷雇用率 1.8%）⁽²⁾で障害者雇用率制度が施行されて以降一度も法廷雇用率を達成したことがない。そのような社会的背景の中で、

障がい者の親御さんたちが中心になって独自につくった障がい者就労の場が「共同作業センター」である。2002年で6,000近い共同作業センターが設立されている。

共同作業センターは、養護学校などを卒業したものの、障がいがあるので進路が決まらない、または民間事業所（企業）に就職したものの障がいのため、適応性に欠けるので離職した、もしくは障がいが重度であるため、従来の通所施設では受け入れられないような地域の障がい者を対象としている。働く場や生活・交流の場の確保を目指し、障がい者団体などの関係者が生きがいづくりや機能訓練、生活指導、学習、レクリエーションなどを通じ、雇用促進のための訓練を行うことを目的とし運営されている通所施設である。

多くの作業センターの生産活動と創作的活動は以下のとおりである。

公園の清掃や廃品回収、リサイクル、企業の下請け作業、パンやクッキー、エプロンなどの自主製品の作品をバザーなどで販売、野菜の栽培、クリーニング、喫茶店などの経営を通じ収益をあげている。また、音楽の演奏や運動会などのレクリエーション、生け花や陶芸などのクラブ活動などを行っている。

作業センター設立の背景には、地域における生活への志向、行政による養護学校等卒業後の地域における雇用の場づくりの立ち遅れなどがある。

Ⅲ. 「障害者自立支援法」施行後の 共同作業センターの現状

1. 障害者自立支援法の概要

障害者自立支援法とは、2006年10月1日に本格施行された「障害者及び障害児がその有する能力および適正に応じ、自立した日常生活、社会生活を営むことができるようになる（第1条）」ことを目的とする法律である。サービスの利用量と所得に応じた負担（応益負担）をし、国と地方自治体が責任をもって費用負担を行うことをルール化して財源を確保し、必要なサービスを計画的に充実させ障害のある人の自立を支えていくことを目標としている。

2. 共同作業センターの新法への移行

障害者自立支援法により、共同作業センターは①自立支援給付（介護給付費・訓練等給付費）②地域生活支援事業の地域活動支援センター③無認可共同作業センター（新法に移行しない）のいずれかを選択することになり、多くの共同作業センターは②へ移行した。まず、①へ移

行した作業センターの現状を述べる。

以前の共同作業センターでは、作業に対する報酬として、平均で見ると月額約1万円程度の「工賃」が支給され、それを小遣いにすることを励みに「働きがい」を感じる通所利用者が多かった。ところが自立支援法の施行後自立支援給付の訓練等給付に移行した作業センターでは、市県民税課税世帯で月約3万円の利用料と食費が請求され、作業センター等で働くために差引き2万円の自己負担が発生するという本末転倒の状況が発生している。少なくない障がい者が「働きがい」を失う、又は自己負担に耐えられない為に、作業センターの利用を中止する事がある。これでは、ひきこもり・生活の質の低下に繋がりがかねないと懸念されている。

次に②の地域活動支援センターに移行した場合、障がいのある人がその有する能力や適正に応じ、社会参加と自立を図るため、創作的活動又は生産活動の機会の提供や、社会との交流の促進等の便宜を供与する取り組みを行っており、以前の共同作業センターの活動内容とあまり変化はみられないが、市町村及び都道府県等、地域で生活する障がいのある人のニーズを踏まえ、自治体の創意工夫により事業の詳細を決定することができる。

障害者自立支援法が施行され3年が経過する中で、①の訓練等給付に移行した共同作業センターの大きな変化は、運営機関に入ってくる収入の大幅な伸びである。ある共同作業センターでは、毎日20名の利用者がある場合、地域活動支援センターの時は行政から年間615万円の補助金で運営していたが、訓練等給付に移行した後は年間約2,500万円⁽³⁾の事業報酬が得られる。実に4倍の収入アップである。また、就労支援に積極的な取り組みが見られ、利用者の工賃アップに繋がる結果を出す共同作業センターも増えた。このように訓練等給付の利点を考えた場合、現在地域活動支援センターとして運営している共同作業センターも今後訓練等給付に移行していく施設が増えるのではないと思われる。そこで、アンケートによる実態調査を実施した。

3. 地域活動支援センターのアンケートより

この調査は2009年10月に実施し、長野県社会部発行「社会福祉施設名簿」（平成20年4月1日現在）地域活動支援センター一覧表に掲載されている県内121ヶ所の施設にアンケートを郵送し、62施設から回答が得られた（回収率51.2%）。

まず、「今後自立支援給付に移行しますか？」（表1）の問いに対して回答のあった53施設のうち、移行する

との回答が 15 施設 (28%)、移行しないのは 17 施設 (32%)、検討中は 21 施設 (40%) であった。移行する理由は収入増による安定した経営を図るが最も多く、次いで利用者の工賃アップの為。逆に移行しない理由としては、作業に追われるのではなく憩いの場所として自由に過ごせる。行政の必置事業である。利用者の人数が確保できなければ収入が見込めない。移行すると利用者に 1 割自己負担が課せられる。といった意見があげられていた。また、経営と利用者にとって何が良いのかを考え、検討中である施設が全体の 4 割あり、これは今後障害者自立支援法を廃止にしていくとの新政権の動きを注視しているのではないだろうかと思われる。

筆者の考えとしてはアンケート結果より、地域活動支

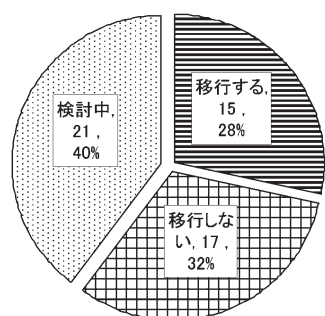


表1 自立支援給付への移行の有無

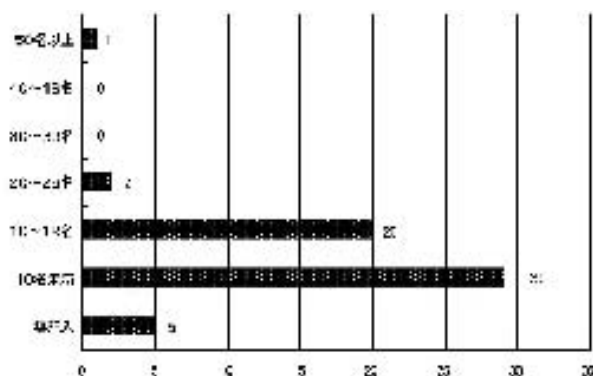


表2 1日の平均利用者数

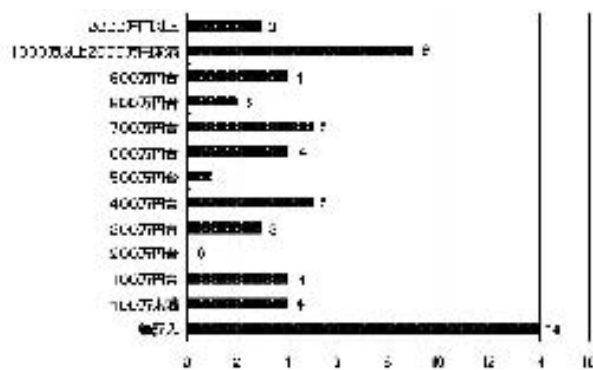


表3 年間補助金額

援センターの1日の平均利用者は10人(表2)であることより、この人数で自立支援給付に移行した場合約1,200万円⁽⁴⁾の年間収入になる。これに対して現在の補助金額の平均は約844万円(表3)である。1日の平均利用者数が7名以上いれば事業報酬は約850万円になる。少なくとも今受け取っている補助金が800万円以下のセンターで一日の平均利用者数が7名以上いる共同作業センターは、自立支援給付に移行しても良いのではないかと考える。

確かに、お金だけの問題ではなく現場の職員は利用者のために高い志を持ち身を粉にして働いている。しかし、アンケートにもあげられていたが、少ない職員数で労働条件も厳しく、その中で頑張ることでバーンアウト(燃え尽き症候群)してしまう職員も出ている。それならば、運営を安定させ職員数を増やし給料を上げる等の職場改善に取り組み、職員自身が生き生きと働くことができれば、それが利用者へのより良いサービス提供に繋がるのではないかと考える。

もう一点、障がい者の所得保障を考えた場合、一般企業への就職が困難な障がい者にとって共同作業センターは収入を得られる貴重な働く場としての社会資源である。アンケート結果では、地域活動支援センターの1人当たり(1ヶ月)の平均工賃は10,873円(表4)であった。最高金額は65,012円、最低金額は0円。これが自立支援給付の訓練等給付に移行した施設の平均工賃12,989

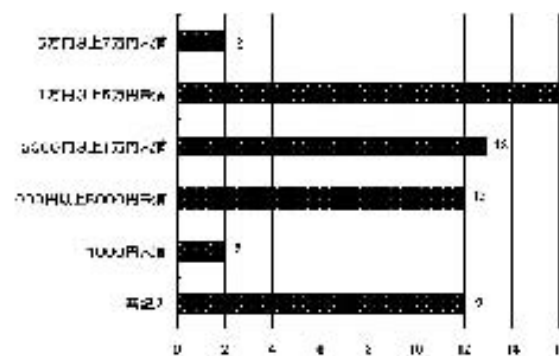


表4 1人あたりの平均工賃(月)

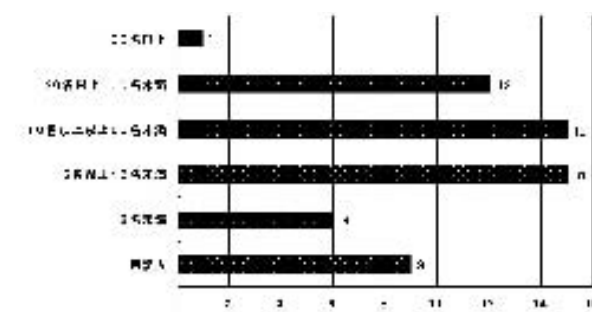


表5 障害基礎年金受給者数

円⁽⁵⁾で、2,000円ほど高い。利用者はほとんどの方が障害基礎年金（表5）を受給しており、最低でも月6万6千円⁽⁶⁾程を受け取っている。あと3～4万円の収入があれば経済的な自立ができるという話をよく聞かすが、現在の地域活動支援センターの生産活動では難しい。この点では自立支援給付の訓練等給付に移行したほうが工賃アップの可能性は高いといえる。現に最近いろいろな場面で成功事例を良くみかける。ホテルやレストラン、居酒屋経営。パン、お菓子、豆腐、うどん、石鯛といった自主製品が高い評価を得て製品そのものの価値で売り上げが伸びている。決して障がい者の作業所で作っているから同情で買ってあげようといった考えは消費者にはない。筆者は最近「瑞宝太鼓」というプロの太鼓演奏を聞きに行ったが、出演者は全員知的障がいを持っていた。しかし、その演奏は技術もさることながら、太鼓に込められた魂の叫びといったものが感じられ大変感動するすばらしい演奏であった。あとで知ったのだが、瑞宝太鼓はある社会福祉法人が自立支援給付の訓練等給付に位置づけて運営しており、太鼓のメンバーにはきちんと給料が支払われている。メンバーの何人かは結婚しお子さんもいるとのことだ。所得保障されることで生活そのものにもプラスの影響があると感じられた。

就労支援に重点がおかれた自立支援給付、憩い・居場所としての地域活動支援センター、これらの施設は障害の度合い、時期等によって利用者が選ぶものでどちらの施設も大切な役割を持っている。これらの機能を同じ場所で実践することはできないのかと筆者は考えるのだが、今後の法制度の行方を見ていきたい。

Ⅳ. 共同作業センターと信州短期大学による 協働の取り組み

Ⅲでも述べてきたが、障害者自立支援法の目的の一つに、就労支援の強化があげられる。訓練等給付に移行した共同作業センターでは、利用者の工賃アップを図るために、創意工夫しながら独自の事業展開を行っている。そのような中、佐久市野沢にある「佐久の泉共同作業センター」では食品（パン・菓子類）販売の新規事業をスタートさせることになり、2009年6月、学生への食品販売依頼が大学にあり、大学として協力させてもらうことになった（佐久の泉共同作業センターは2009年1月より地域活動支援センターから訓練等給付に移行している）。筆者の研究テーマとも重なるので、今回の食品販売事業に学生と共に協働・参画させてもらうことになった。現在大学において毎日お昼に作業センターの食品販

売が行われている。この事業の経緯について以下報告する。

まず、筆者は学生に食堂で販売してもらいたい食品、値段などのアンケートを7月に実施した。この目的は学生の食品希望を知るだけでなく、今後共同作業センターの利用者（精神障がい者）が販売の為大学に来ることを学生に周知したいと思ったからである。精神障がい者は他者とコミュニケーションをとるのが苦手とする人も多く、食品販売の際上手に対応できないこともあることを事前に知っておいてもらった方が良く考えた。アンケート作成、回収、集計等は研究に参加した学生が中心となって実施した。8月にアンケート結果を佐久の泉共同作業センターへ報告する。作業センターでは、学生の要望にそった食品の種類、値段などを検討し、後期からの販売に向けて準備を始めた。しかし、ここで一つ大きな問題が出てきたのである。学生からの要望のあった、おにぎりや唐揚げといった食品は保健所の許可が必要となり、その為には厨房を新たに作らねばならず、330万円ほどの工事費が必要となる。また、調理士の資格を持つ職員も新たに採用することにしたので、工事費・人件費といった資金面での問題にぶつかったのである。そこで、作業センターの運営機関であるNPO法人ウィズハートさく事務局が、長野県障害福祉課へ相談したところ、「障害者自立支援基盤整備事業」の補助金が受けられることになり、厨房の工事ができることになった。工事が完了し、保健所の許可がおり10月1日からパン・菓子等の食品販売がスタートした。

共同作業センターの利用者にとって、食品販売の仕事をすることで、コミュニケーションやお金のやりとりの訓練になり、主体的に物事を考え行動するという効果が見られ、今後の就労に繋がる良い訓練の場となっているとのことだ。食品の売り上げについては初日は完売であったが、いつも完売というわけにはいかない。スタートして2ヶ月経過する中で月約5万円程の純利益が得られている。今後いかに利益を上げ、利用者の工賃アップに繋げていくのが課題といえる。

今回の事業に参画させてもらい学んだことは、地域との協働・連携の大切さだ。産業界では、食品の仕入れ、商売のノウハウ、行政分野では、制度上の許可、補助金の支給、教育分野として、障害者の社会参加・社会交流の場の提供、大学側から見た場合、学生が直接障がい者と触れ合うことで、障がい者への理解を深めるといった福祉教育にも繋がる。そして「佐久の泉共同作業センター」を運営している民間のNPO法人「ウィズハートさ

く」の事務局の働きで工事費 330 万円の補助金を受けることができた。これは NPO 法人として日頃の社会貢献活動が県の信頼を得ていたため実現できたのではないだろうか。

以上、産・官・学・民で協働した結果、今回の食品販売が実現できたのではないかと考える。今後佐久の泉共同作業センターの就労支援のあり方は、この事業がきっかけとなり食品の調理・販売の方向に可能性が見出せるのではないだろうか。設備やマンパワーの課題はあるが、配食サービス事業、菓子類のインターネット販売、大学以外の販路拡大といった事業展開も視野に入れながら取り組んでいくことが大切であると考ええる。

V. 考 察

障害者自立支援法が施行して 3 年が経過した。応益負担による 1 割の自己負担が課せられ、障害程度区分による障害福祉サービスの利用制限は知的や精神に障がいを持つ人々にはなじまないなど新法スタート時より反発が強かった。一方、以前の支援費制度のときに利用対象者とされていなかった精神障がい者が新法では対象となり 3 障害が同じ土台に立てたことの意義は大きいといえる。また、就労支援を強化するため自立支援給付を創出し訓練等給付費に移行することで事業所の収入増、職員の意識改革が図られ利用者の工賃アップにつながる結果を出している共同作業センターも増えている。このように考えてくると悪法と言われている障害者自立支援法の良い面が見えてくる。障がい者もすべて守ることではなく、就労でき一定以上の収入があれば納税者として税金を払ったり自己負担が発生してもよいのではないか。そして、それが困難な障がい者に対してどのように支援していくかが問われる。ただ今回のアンケート結果よりわかる通り、利用者の一カ月平均工賃は 10,873 円である。福祉的就労の場である共同作業センターにおいて、利用者の工賃アップに繋がる取り組みができないものだろうか。

ここで障がい者にとっての「働くこと」の意味について考えたい。障がいをもった人が「生きがい」を持って「働く」ということは一人の人間として認めてもらうことであり、働いて収入を得ることによって自分がやりたいことや欲しかったものが買え、自分に自信が持てるようになる。働くことを通して自分が社会の役に立っているという実感を得る。それは障がいや病気があるために失ってしまった自信や人としての「誇り」を見出し、取り戻すことへと繋がる。仕事に誇りが持てる自分がある。

この満たされた気持ちは自然と主観的な QOL を高め、ここに、「働くこと」の意味を見出すことができるのではないか。

しかし、一般企業における障がい者雇用の厳しい現実があり、さらに、昨年の景気悪化に伴い、リストラや仕事量が減らされ収入が減少している。障害があるというだけで差別され、仕事ができなかったりするという現実がある。そのことにより、自宅に閉じこもりがちになり社会参加や社会交流が少なくなる障がい者も多い。その中で、どう生きがいやその人の居場所を見つけていくかが課題である。

就労支援について障害者自立支援法では、障がい者のニーズや適性に対応して、個々の障がい者の働く意欲と能力に応じて雇用に結びつけていくためにこれまでの多様な施設体系を再編し、就労移行支援事業や就労継続支援事業（雇用型・非雇用型）などの新しい体制を整備することになり、選択肢の幅が広がった。

就労支援の主体は障がい者本人である。しかし実際は支援する側が障がい者本人の可能性を判断し、進路や就職先を考え決めがちである。障がい者が就職し職業生活を継続していくには、生活の一部である就労に満足し、自己実現がなされることが大切であると考ええる。その為には、いかに「楽しくそして収入にも繋がる仕事」をしてもらうかを考えていく必要がある。障がい者の就労支援のあり方は、その人の生活時間を考慮したり、働き方を工夫すれば就労の可能性は広がる。支援する側は、労働の場を確保し地域のニーズに応えること、障害に関する理解の促進を図るといった環境を整備し、その上で、障がい者が地域の人々との交流や経済行為を通じて生きていくことが本当の自己実現といえるのではないだろうか。その点において共同作業センターは、一人ひとりに合った仕事を見つけることにより「生きがい」や「居場所」をその人自身が見つけていくことを支援する大変重要な役割を担っていると考える。

また、障害者自立支援法が今後どのような方向で推進されていくのかも重要である。今回の研究で、「働く」ことの意味や大切さを改めて感じ、障がい者の就労支援の望ましいあり方については、私たち一人ひとりが自分のこととして真剣に考えていかなければならない問題であると考ええる。

VI. おわりに

今回の研究を行うにあたり、長野県内の地域活動支援

センターに移行した共同作業センターにアンケートを実施した。また、地域の共同作業センターと協働で障がい者就労支援の為に事業に取り組んでみて、日本における障がい者の就労の厳しさを改めて実感することとなった。しかし、障害者自立支援法の訓練等給付へ移行した共同作業センターの多くは、職員の創意工夫や情熱により利用者の工賃アップに取り組んでいる。

新政権は、障害者自立支援法を廃止し、障害者総合福祉法（仮称）を創設しようとしているが、就労支援に力を入れている点は障害者自立支援法の良い部分であり、応益負担や障害程度区分認定は廃止にしていこうというように現状を充分把握したうえで今よりも良い内容の法律を作ってもらいたい。

今回は地域活動支援センターのみのアンケートであったが、今後訓練等給付に移行した共同作業センターの実態も調査し比較・分析していく必要があると考えている。また、長野県のみでなく全国の施設の実態調査ができればなお望ましいといえる。

この研究を今後も継続し障がい者の就労支援のあり方、福祉経営のあり方について学び、障がい者が働くことで生きがいと所得保障が得られるようになるために福祉専門職としてどのように障がい者の就労支援に取り組むべきかを考えていきたい。

〔投稿 2009 年 11 月 30 日、受理 2009 年 12 月 25 日〕

〔注〕

- (1) 2009 年 4 月～5 月にかけて東京都社会福祉協議会で実施した「経済不況の授産施設・福祉作業所等へ

の影響に関するアンケート調査」より

- (2) 「平成 21 年 6 月 1 日現在の障害者の雇用状況について」厚生労働省職業安定局高齢・障害者雇用対策部より公表
- (3) 就労継続支援報酬単価 481 単位（1 日 1 人当たり）
 $4,810 \text{ 円} \times 22 \text{ 日} \times 12 \text{ ヶ月} \times 20 \text{ 人} = 25,396,800 \text{ 円}$
- (4) 就労継続支援報酬単価 481 単位（1 日 1 人当たり）
 $4,810 \text{ 円} \times 22 \text{ 日} \times 12 \text{ ヶ月} \times 10 \text{ 人} = 12,698,400 \text{ 円}$
- (5) 「平成 20 年度工賃（賃金）月額の実績について」平成 21 年 10 月、厚生労働省調査結果より
- (6) 障害基礎年金 1 級年額 990,100 円（月約 82,500 円）、2 級年額 792,100 円（月約 66,000 円）、国民年金法第 33 条

〔参考文献〕

- (1) 京極高宣「障害者自立支援法の解説」全国社会福祉協議会、2006
- (2) 山崎順子・六波羅詩朗（編）「地域でささえる障害者の就労支援」中央法規出版（株）、2009 年
- (3) 小倉昌男「福祉を変える経営」日経 BP 社、2006
- (4) 西澤心「障害のある人たちの働き方」『月間福祉 4』全国社会福祉協議会、2008、46 頁-48 頁
- (5) 大塚晃「障害者自立支援法見直しの背景とポイント」『月間福祉 9』全国社会福祉協議会、2009、12 頁-19 頁